



Les OGM, illustration des obstacles et des potentialités offertes par le droit pour une meilleure démocratie alimentaire

Mai-Anh Ngo

► To cite this version:

Mai-Anh Ngo. Les OGM, illustration des obstacles et des potentialités offertes par le droit pour une meilleure démocratie alimentaire. François Collart Dutilleul. Penser une démocratie alimentaire Volume II, INIDA, pp.243-250, 2014, 9782918382096. hal-01186080

HAL Id: hal-01186080

<https://hal.science/hal-01186080>

Submitted on 24 Aug 2015

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NoDerivatives| 4.0 International License



Les OGM, illustration des obstacles et des potentialités offertes par le droit pour une meilleure démocratie alimentaire*

Mai-Anh Ngo

Ingénieure de recherche - Docteur et HDR en droit GREDEG (UMR 7321 Université de Nice Sophia / CNRS)

Pour tenter de construire une démocratie alimentaire, il faut s'interroger sur ce que cela signifie. La démocratie étant définie comme « un régime politique dans lequel le pouvoir suprême est attribué au peuple qu'il exerce pour lui-même ou par l'intermédiaire des représentants qu'il élit »¹. Transposée dans le domaine alimentaire, une telle définition implique selon nous que le peuple ou ses représentants choisissent l'alimentation qu'il décide de consommer. Cette proposition de définition rejoint celle d'un droit plus affirmé, ces dernières années : le droit à l'alimentation adéquat. Celui-ci est défini comme « le droit à un accès régulier, permanent et non restrictif, soit directement soit en l'achetant, à une quantité de nourriture suffisante et d'une qualité adéquate, correspondant aux traditions culturelles du peuple auquel le consommateur appartient, qui lui permet de profiter sans crainte d'une vie physique et mentale, individuelle et collective, épanouissante et digne »².

Cette étude a choisi d'aborder le thème de la démocratie alimentaire sous l'angle des organismes génétiquement modifiés (OGM). Ce choix s'explique par le fait que les OGM mettent en exergue l'importance cruciale du choix en matière d'alimentation et les difficultés à maintenir une diversité indispensable à la démocratie alimentaire. L'étude de la réglementation des OGM et de son évolution démontre d'une part les problématiques liées aux obstacles que rencontrent la démocratie alimentaire (I), mais illustre d'autre part les potentialités contenues dans le droit pour favoriser l'émergence d'une véritable démocratie alimentaire (II).

* *In Penser une démocratie alimentaire* Volume II – Proposition Lascaux entre ressources naturelles et besoins fondamentaux, F. Collart Dutilleul et T. Bréger (dir), Inida, San José, 2014, pp. 113-123. Le programme Lascaux est un programme européen entant dans le cadre du 7e PCRD - Programme spécifique "IDEES" – ERC (Conseil Européen de la Recherche) – *Grant agreement for Advanced Investigator Grant* (Sciences sociales, 2008). Il porte sur le nouveau droit agroalimentaire européen, examiné à l'aune des problématiques de la sécurité alimentaire, du développement durable et du commerce international. Il est dirigé par François Collart Dutilleul, professeur à l'Université de Nantes et membre de l'Institut universitaire de France (pour plus d'informations, consulter le site de Lascaux : <http://www.droit-aliments-terre.eu/>).

Les recherches menant aux présents résultats ont bénéficié d'un soutien financier du Centre européen de la recherche au titre du septième programme-cadre de la Communauté européenne (7e PC / 2007-2013) en vertu de la convention de subvention CER n° 230400.



Le document est mis à disposition selon les termes de la Licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Pas de Modification 2.0 France (CC Attribution-Noncommercial-No Derivative Works 2.0 France License)

¹ G. CORNU, *vocabulaire juridique*, Presses Universitaires de France, 1997.

² Olivier DE SCHUTTER, Rapporteur spécial des Nations Unies, 2002 (<http://www.srfood.org/fr/droit-a-l-alimentation>).



I. Les obstacles à l'expression d'une véritable démocratie alimentaire en matière d'OGM

L'idée d'une démocratie alimentaire dans laquelle il existe un véritable choix de l'alimentation appliquée à la thématique OGM conduit à s'interroger sur la possibilité ou non d'en consommer. Concrètement cela pose le problème d'une part du maintien d'une diversité entre produits conventionnels, produits OGM, produits non OGM, produits biologiques et d'autre part d'un choix éclairé de la part du consommateur (B).

A. Une réglementation limitant l'agriculture vivrière et la souveraineté alimentaire

Le fort développement des OGM³ rend la question du maintien des autres agricultures tout à fait sensible, et par conséquent fragilise la démocratie alimentaire. L'expansion des OGM soulève avec acuité la question de la disponibilité et de l'acceptabilité des produits, qui sont deux éléments clés du droit à l'alimentation.

L'importance des cultures OGM pose également des problèmes juridiques majeurs, liés en particulier aux risques de dérives que peut provoquer la propriété intellectuelle. Le droit des brevets peut conduire à une appropriation privative d'une partie de l'agriculture par quelques firmes biotechnologiques, grâce aux brevets qui confèrent de véritables monopoles à leurs détenteurs. Une telle conjoncture constitue sans conteste un obstacle à la démocratie alimentaire. La puissance des entreprises biotechnologiques est telle qu'elles arrivent à imposer le paiement des royalties, même lorsque le pays en question a choisi une protection par le certificat d'obtention végétale et non par le brevet. De façon plus générale, le droit actuel de protection des variétés végétales, extrêmement favorable aux obtenteurs, fait craindre à certains pays en voie de développement une insécurité alimentaire et une dépendance par rapport aux obtenteurs commerciaux étrangers en ce qui concerne les semences⁴. Cet exemple est édifiant concernant la remise en cause la souveraineté alimentaire d'un pays⁵.

Au-delà du fait de favoriser les OGM, le droit actuel limite le maintien d'une agriculture vivrière, en particulier avec la restriction de l'usage et/ou de l'échange des semences de ferme⁶.

Cette pratique ancestrale en matière agricole pose d'importants problèmes en droit. En effet, elle se heurte de plein fouet à la propriété intellectuelle. Différents textes ont tenté de limiter son champ d'application, à l'image de l'évolution de l'UPOV⁷. L'interprétation de ce privilège reste l'objet d'importants débats au sein du Conseil des ADPIC et la tendance

³ L'accroissement annuel de la culture OGM entre 2011 et 2012 est de 6 %. Au total, 160 millions d'hectares d'OGM sont cultivés dans le monde. Pour certaines variétés, comme le soja, 81 % des produits sont constitués d'OGM. Voir J. CLIVE, Rapport ISAAA 2012.

⁴ Voir sur ce sujet, G. DOWNES, "TRIPs and food security: Implications of the WTO's TRIPs Agreement for food security in the developing world", *British Food Journal* no. 5, 2004 p 366s; G. TANSEY et T. RAJOTTE, *The future control of food a guide to international negotiations and rules on intellectual property, biodiversity and food security*. Sterling, VA: Earthscan, 2008 et Kenya, IP/C/M/40, paragraphe 108.

⁵ M- D. VARELLA « Point de vue propriété intellectuelle et semences : les moyens du contrôle des exportations agricoles par les entreprises multinationales », *Revue internationale de droit économique* 2/2006 (t. XX, 2), p. 211-228.

⁶ Voir S. YAMTHIEU, « Semences » in *Dictionnaire juridique de la sécurité alimentaire dans le monde*, F. COLLART DUTILLEUL et J.-Ph. BUGNICOURT (dir.), Larcier, 2013, pp. 625-627.

⁷ L. BOY, « L'évolution de la réglementation internationale : vers une remise en cause des semences paysannes ou du privilège de l'agriculteur », *Revue internationale de droit économique* 3/2008 (t. XXII, 3), p. 293-313.



dominante est de privilégier l'interprétation la plus restrictive possible⁸. Ainsi au sein du Conseil des ADPIC certains pays développés considèrent que ce privilège de l'agriculteur a pour effet d'autoriser les paysans à réensemencer leurs terres avec les variétés protégées qu'ils ont récoltées sur ces mêmes terres⁹. L'avis contraire est qu'il ne faut pas limiter la mise en réserve de la variété protégée et son réensemencement aux propres terres de l'agriculteur concerné¹⁰ mais l'élargir aux communautés locales.

Ces quelques éléments rapidement esquissés montrent que la réglementation actuelle est favorable aux entreprises biotechnologiques, bénéficiant de monopole. De fait, la liberté de production est mise à mal. La liberté de consommation l'est également dans la mesure où il est extrêmement difficile d'identifier les produits non OGM.

B. La réglementation complexe de l'étiquetage OGM et non OGM rendant un choix éclairé délicat

La démocratie alimentaire implique de pouvoir choisir les produits que l'on consomme. Or en matière de produits agroalimentaires, il faut rappeler premièrement que, l'on est en présence, d'un bien de confiance. De sorte que le consommateur ne peut pas distinguer de lui-même s'il s'agit d'un produit OGM ou non OGM. Dans un tel contexte, l'importance de l'étiquetage n'est plus à démontrer pour permettre l'effectivité de la démocratie alimentaire. Or, cette réglementation est relativement complexe.

En Europe, l'étiquetage obligatoire est imposé au-delà du seuil de 0,9 % d'OGM¹¹.

Il faut souligner qu'au niveau européen rien n'a été précisé en ce qui concerne un étiquetage « sans OGM ». Le règlement 1830/2003 n'évoque pas ce sujet et la communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur la mise en œuvre des mesures nationales relatives à la coexistence des cultures génétiquement modifiées et de l'agriculture conventionnelle et biologique affirme qu'en la matière c'est le principe de subsidiarité qui s'applique¹². De sorte, qu'à l'heure actuelle les Etats sont libres de légiférer sur la définition du « sans OGM ». Or, tous les Etats de l'Union n'ont pas adopté de réglementation uniforme. La disparité est encore plus forte à l'échelle mondiale. Beaucoup de pays ne prévoit aucun étiquetage des OGM par conséquent le consommateur ne dispose d'aucun moyen pour savoir ce qu'il consomme.

II. Les évolutions de la réglementation des OGM, une démonstration d'une potentielle amélioration de la démocratie alimentaire

L'émergence d'une véritable démocratie alimentaire est perceptible dans la réglementation des OGM à travers deux axes. Il existe d'une part une véritable volonté de

⁸ M-A NGO et P. REIS « La protection des variétés végétales dans le commerce international : le droit un outil stratégique », *Propriété industrielle*, n° 10, octobre 2008, p 33s.

⁹ Souligné par nous, voir la position des Etats membres suivants : Communautés européennes, IP/C/M/25, paragraphe 74 ; Suisse, IP/C/M/29, paragraphe 179 ; Etats-Unis, IP/C/M/25, paragraphe 71, IP/C/W/162.

¹⁰ Kenya, IP/C/M/28, paragraphe 145 ; Groupe africain, IP/C/W/404, page 3.

¹¹ Règlement (CE) n° 1830/2003 du Parlement européen et du Conseil du 22 septembre 2003 concernant la traçabilité et l'étiquetage des organismes génétiquement modifiés et la traçabilité des produits destinés à l'alimentation humaine ou animale produits à partir d'organismes génétiquement modifiés, et modifiant la directive 2001/18/CE, *JOCE L 268 du 18.10.2003*.

¹² Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen « Rapport sur la mise en œuvre des mesures nationales relatives à la coexistence des cultures génétiquement modifiées et de l'agriculture conventionnelle et biologique », COM(2009) 153 final, le 2.4.2009.



maintenir une alternative aux OGM et une diversité des cultures (A) et d'autre part, les initiatives se multiplient pour instaurer un étiquetage permettant un choix éclairé (B).

A. Le maintien d'une diversité des cultures

La volonté de préserver la diversité des cultures s'illustre de trois manières différentes et concerne une multitude d'acteurs sur l'ensemble de la planète. La question de la démocratie alimentaire se pose bien à l'échelle mondiale.

Premièrement, en ce qui concerne essentiellement les pays en développement, il y a une véritable volonté d'instaurer une réglementation *sui generis* concernant les obtentions végétales garantissant le maintien de l'agriculture vivrière. Ainsi l'Union Africaine a rédigé une loi sur « la protection des droits des communautés locales, des agriculteurs et des obtenteurs et sur les règles d'accès aux ressources biologiques »¹³ qui reconnaît le privilège de l'agriculteur. Dans le même sens, il est possible de citer la décision n° 391 du Pacte andin sur le régime commun d'accès aux ressources génétiques de juillet 1996 et l'initiative de l'association sud asiatique de coopération régionale de mars 1999 sur le transfert des ressources phytogénétiques aux pays non membres. Ces initiatives s'appuient sur l'article 27§3-b de l'Accord ADPIC permettant d'adopter une réglementation *sui generis* en matière de protection des végétaux, offrant de la sorte une alternative aux brevets et à la Convention UPOV. Les pays défendant cette option insistent sur le fait qu'il existe un risque de conflit entre l'Accord sur les ADPIC et la Convention sur la diversité biologique de Rio de 1992. Le premier Accord cité permet effectivement la délivrance de brevets ou d'autres outils de protection sans garantir le respect des dispositions de la Convention de Rio relatives au consentement préalable donné en connaissance de cause et le partage des avantages¹⁴.

La deuxième illustration de cette volonté de garantir la diversité des cultures se retrouve au sein de l'Union européenne par l'instauration par certains Etats membres (Autriche, France, Hongrie...) de différents moratoires concernant les cultures OGM sur les fondements de l'article 23 de la directive 2001/18 et de l'article 114§5 (ex 95§5) du Traité de Lisbonne¹⁵.

Une troisième illustration concerne l'apparition des consommateurs comme source de droit en matière d'OGM. Ce dernier phénomène est véritablement symbolique de l'émergence de la démocratie alimentaire. La volonté de consommer sans OGM, dans certains pays d'Europe et maintenant d'Amérique latine, est telle que le réseau « région sans OGM » s'est imposé comme un interlocuteur incontournable en matière de réglementation. Ainsi la question de la coexistence OGM / non OGM / produits conventionnels qui apparaissait uniquement en filigrane dans la première recommandation de la Commission européenne de 2003, est expressément envisagée dans la recommandation de 2010. Cette législation a ainsi été modifiée sous l'impulsion d'« illégalités créatrices » de droit¹⁶. Or, l'objectif premier de la coexistence est de permettre aux consommateurs et aux producteurs d'avoir le choix entre

¹³ S. MALJEAN-DUBOIS, « Biodiversité, biotechnologies, biosécurité : le droit international désarticulé », *JDI*, 2000, p. 949, et spéc. 968.

¹⁴ M-A NGO et P. Reis, *op.cit.*

¹⁵ M-A NGO et Ch. CHARLIER « Le choix du non OGM dans un contexte de coexistence », *RJE* 4/2013, à paraître.

¹⁶ M-A HERMITTE, « La nature juridique du projet de coexistence entre filières OGM et non OGM : pluralisme technologique et liberté du commerce et de l'industrie », *cahier de droit sciences et techniques* 2008/1. Sur la démocratisation d'un enjeu technique, voir aussi N. SCHIFFINO, « comment démocratiser la régulation des enjeux techniques. Le cas des OGM belge » In S. MAHIEU et P. NIHOUL (eds), *La sécurité alimentaire et la réglementation des objets, perspective nationale, européenne et internationale*, Larcier 2005, p 301s.



une production utilisant des OGM, une production biologique et une production conventionnelle¹⁷.

C'est également sous la pression des consommateurs qu'apparaissent les étiquetages « sans OGM ».

B. Un étiquetage garantissant un choix éclairé

S'agissant des OGM la question de l'acceptabilité est incontournable. Or, l'évolution actuelle démontre une réticence à la consommation d'OGM en Europe en particulier et la revendication d'une possibilité de choisir son alimentation. Pour ce faire il a fallu imposer l'intérêt d'un étiquetage sans OGM. Cette option ne va pas de soi, en dépit du fait qu'il s'agisse d'un bien de confiance. Pour preuve, dans l'avis rendu par les États Unis rendu à l'occasion du différend commercial porté devant l'OMC, l'étiquetage des OGM est même présenté comme une information non pertinente pour le consommateur, qui cherche plutôt la composition, la valeur ou les effets nutritionnels¹⁸. Or, même aux États-Unis cette position évolue. Le Connecticut envisage un étiquetage sans OGM¹⁹.

Les étiquetages « sans OGM » se multiplient, même s'ils ne sont pas uniformes et pas toujours très lisibles²⁰, ils permettent de disposer d'éléments de choix. En France, le dispositif est assez complexe et distingue plusieurs cas de figure²¹. Premièrement, les ingrédients d'origine végétale pourront porter la mention « *sans OGM* » s'ils sont issus de matières premières contenant au maximum 0,1 % d'OGM. Deuxièmement, l'étiquetage des ingrédients d'origine animale précisera « *nourri sans OGM (< 0,1%)* » ou « *nourri sans OGM (< 0,9%)* ». Troisièmement, les ingrédients d'origine apicole pourront être étiquetés « *sans OGM dans un rayon de 3 km* (autour des ruchers) ».

En conclusion, cette étude démontre bien les potentialités contenues par le droit pour permettre l'émergence d'une démocratie alimentaire à l'échelle de la planète avec plus généralement un droit mondial de l'alimentation en construction.

¹⁷ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, « Rapport sur la mise en œuvre des mesures nationales relatives à la coexistence des cultures génétiquement modifiées et de l'agriculture conventionnelle et biologique », COM(2006)104 final, 9 mars 2006.

¹⁸ OMC, Comité des obstacles techniques au commerce, communication des États-Unis, règlement n° 1139/98 du Conseil européen concernant la mention obligatoire sur l'étiquetage de certaines denrées alimentaires produites à partir d'organismes génétiquement modifiés, 16 octobre 98, OMC, doc G/TBT/W/94 point 6.

¹⁹ Voir C. NOISETTE, « Bientôt un étiquetage obligatoire des OGM dans le Connecticut ? », inf'omg juin 2013. Disponible à l'adresse suivante : <http://www.infogm.org/spip.php?article5432>

²⁰ Voir *supra*

²¹ Voir le décret n° 2012-128 du 30 janvier 2012 relatif à l'étiquetage des denrées alimentaires issues de filières qualifiées « sans organismes génétiquement modifiés », *JORF* n° 0026 du 31 janvier 2012 page 1770 texte n° 27.